Dienst Publiek en Communicatie
Ministerie van Algemene Zaken

Dienst Publiek en Communicatie

Buitenhof 34
2513 AH Den Haag
Postbus 20006
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Datum
27 juni 2013

Onze referentie
3700285

Bijlage

Langetermijn effecten van publiekscampagnes op houding en gedrag

Inleiding

Publiekscampagnes zijn voor de Rijksoverheid instrumenten die ingezet kunnen worden naast wetgeving, handhaving, subsidies et cetera om beleidsdoelen te realiseren. In de Jaarevaluatie Campagnes Rijksoverheid wordt de effectiviteit van publiekscampagnes beoordeeld door na te gaan wat de communicatieve werking (bereik, waardering en boodschapoverdracht) en effecten van campagnes op korte termijn zijn. Daarbij wordt gekeken of er veranderingen in kennis, houding of gedrag optreden tijdens de campagneperiode. Veranderingen in houding en gedrag zijn op korte termijn moeilijker te realiseren dan kennisoverdracht. Het veranderen van houding en gedrag (met name gewoontegedrag) kost tijd en vergt inzet van andere beleidsinstrumenten naast campagnes. Daarnaast is de sociale en fysieke omgeving van invloed op houding en gedrag.

In deze bijlage vindt u een cijfermatige onderbouwing van de effectiviteit van meerjarige publiekscampagnes op houding- en gedragsveranderingen. Dit verzoek is door Tweede Kamerlid Van der Burg gedaan tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Algemene Zaken (33 400-III) en de begroting van de Koning (300 400-I) in de Tweede Kamer op 9 en 11 oktober 2012. Hiermee wordt de bijdrage van publiekscampagnes aan het realiseren van langetermijn beleidsdoelstellingen in kaart gebracht. Bij het tot stand komen van deze bijlage is nauw samengewerkt met de ministeries van Financiën/De Belastingdienst, Infrastructuur en Milieu en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Houding- en gedragsverandering via campagnes

Beleid is in essentie gericht op het realiseren van gedragsverandering (bijvoorbeeld veilig verkeersgedrag). Het veranderen van de houding van burgers kan daarin instrumenteel zijn; het zorgt voor een intrinsieke motivatie om het gewenste gedrag vol te houden. Om blijvende effecten op houding en gedrag te realiseren, is een lange adem nodig en moeten telkens goed onderbouwde strategische keuzes gemaakt worden.

De Dienst Publiek en Communicatie heeft het Campagne Strategie Instrument ontwikkeld om ministeries daarmee te ondersteunen. Bij campagnes dient structureel aandacht besteed te worden aan een gedegen gedragsanalyse.

Het gaat om vragen zoals: Wie vertoont het ongewenste gedrag? Welke determinanten bepalen het gedrag? Wat is de invloed van de sociale omgeving op het gedrag (bijvoorbeeld de vriendengroep)? Welke gedragsprikkels zijn er vanuit de fysieke omgeving (bijvoorbeeld in supermarkten)? De antwoorden verschillen per beleidsonderwerp. De langetermijn ontwikkelingen op houding en gedrag kunnen dan ook alleen goed geduid worden vanuit de relevante (beleids)context.

Langetermijn effecten van meerjarige campagnes

De afgelopen vier jaar zijn er zeven meerjarige campagnes met zendtijd van de Rijksoverheid gevoerd: 4 en 5 mei (ministerie van Algemene Zaken), Aangifte Inkomstenbelasting (ministerie van Financiën), Bob, Snelheid binnen de bebouwde kom, vanAnaarBeter (ministerie van Infrastructuur en Milieu), Geweld in Huiselijke Kring (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Veiligheid en Justitie) en Orgaandonatie (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Een aantal van deze campagnes richt zich niet of niet volledig op houding en gedrag: 4 en 5 mei is een agenderende campagne gericht op bewustwording en de campagnes vanAnaarBeter en Geweld in Huiselijke Kring hebben naast houding- en gedragsverandering ook een duidelijke focus op informatieoverdracht. Deze bijlage neemt daarom de campagnes Aangifte Inkomstenbelasting, Bob en Orgaandonatie als basis. Deze campagnes richten zich primair op gedragsverandering en hebben door de jaren heen dezelfde boodschap. Daarnaast zijn de campagnes met deze keuze evenwichtig verspreid over verschillende ministeries en verschillende soorten gedrag. In aparte casebeschrijvingen worden de campagnes in hun beleidscontext (in samenhang met andere beleidinstrumenten) gepresenteerd en is een cijfermatige onderbouwing opgenomen van de effectiviteit op houding en gedrag.

Conclusie

In het algemeen blijkt uit de drie cases dat campagnes op lange termijn bijdragen aan het realiseren van houding- en/of gedragsverandering. Dit zien we voor eenmalig registreren (Orgaandonatie), jaarlijks terugkerend gedrag (Aangifte Inkomstenbelasting) en alcoholvrij autorijden als gewoontegedrag (Bob). In de drie cases zijn onderbouwde keuzes gemaakt in de campagnestrategie (onder andere voor een concrete boodschap en een consistente wijze van communiceren). Dit maakt de communicatie eenduidig wat een belangrijke voorwaarde is voor het realiseren van effecten op lange termijn. Het gedrag in de doelstellingen van deze drie campagnes is bovendien specifiek geformuleerd (het invullen van de aangifte voor 1 april, van tevoren afspreken wie nuchter terugrijdt, je registreren als donor op internet). Het specifiek en concreet benoemen van het gewenste gedrag is eveneens een belangrijke voorwaarde voor gedragsverandering.

1. Casebeschrijving 'Aangifte Inkomstenbelasting'

Doel en context van de campagne
Het doen van aangifte is jaarlijks terugkerend gedrag. De Belastingdienst heeft als beleidsdoel dat mensen zoveel mogelijk uit zichzelf aangifte doen ('compliance'). De campagne 'Aangifte Inkomstenbelasting' wordt al jaren gevoerd en is erop gericht om dit gedrag via communicatie te stimuleren. In 2009 is ervoor gekozen in de aangiftecampagnes weer explicieter op de wettelijk vastgestelde datum van 1 april te focussen (als reminder). Tevens wordt vanaf 2009 niet meer automatisch een papieren aangifte formulier toegestuurd aan degenen die het jaar ervoor op papier aangifte hebben gedaan. Sinds 2010 wordt gestimuleerd om bij het doen van aangifte gebruik te maken van de vooraf ingevulde aangifte (VIA). Vanaf 2011 wordt expliciet ingezet op het beperken van de papieren aangifte en het bevorderen van de digitale aangifte.

Aangiften worden daarnaast gecontroleerd. Te laat retourneren, een onvolledige of onjuiste aangifte kunnen beboet worden, maar dit wordt niet massamediaal gecommuniceerd, omdat het grootste deel van de belastingplichtigen zich op de juiste manier gedraagt. De communicatiestrategie berust erop dat het juiste gedrag als vanzelfsprekend wordt neergezet: als een sociale norm. Met het huidige campagneconcept 'Delfts blauw' (vanaf 2010) wordt communicatief neergezet dat 'belastingaangifte er gewoon bij hoort'. De sociale norm wordt daarmee impliciet duidelijk gemaakt. De Belastingdienst wil het mensen bovendien zo makkelijk mogelijk maken om aangifte te doen. Zo zijn het digitale aangifteprogramma en de VIA een stuk makkelijker dan de papieren aangifteformulieren en wordt informatie en hulp verstrekt via de website, de Belastingtelefoon en de kantoren. De campagne is een integraal onderdeel van de maatregelenmix die wordt ingezet (onder andere wetgeving, toezicht en mogelijke boetes, dienstverlening en communicatie).

Langetermijn ontwikkelingen
Bekendheid met 1 april als retourdatum is een voorwaarde om tijdig aangifte te kunnen doen. In 2009 bleek uit het campagne-effectonderzoek dat de spontane bekendheid was teruggevallen naar 76%, terwijl dit in 2007 en 2008 nog rond de 90% lag. Dit is mede aanleiding geweest om in de aangiftecampagnes meer te focussen op 1 april. Vanaf 2010 ligt de bekendheid met 1 april na de campagnes op meer dan 80%.

De beoogde houding dat het vanzelfsprekend is om voor 1 april aangifte te doen, stijgt in de periode 2010-2012 van 70% naar 77%. Tijdens de campagnes blijft deze houding min of meer stabiel.

Voorafgaand aan de campagne wordt gevraagd naar de intentie om aangifte te doen, na de campagne wordt via zelfrapportage het gedrag gemeten. We zien een stijgende lijn in zelf gerapporteerd aangiftegedrag en ook het verschil tussen intentie en gedrag wordt met de jaren kleiner (tabel 1). Uit analyse (via het paneldesign) blijkt in 2012 bovendien dat de campagne direct bijdraagt aan aangifte doen. Het feitelijke aangiftegedrag (tabel 2) bevestigt wat uit het campagne-effectonderzoek komt. Vanaf 2007 is er een sterk stijgende lijn te zien in het aantal vóór 1 april ontvangen aangiften ten opzichte van het aantal uitnodigingen tot het doen van aangifte: van 68% naar 104%.

Deze percentages kunnen boven de 100% uitkomen door 'spontane' aangiften. Spontane aangiften vóór 1 april worden in hoge mate door communicatie gestimuleerd.

Sinds 2011 wordt ook naar het gebruik van de VIA gevraagd. We zien een stijgende lijn bij het zelf gerapporteerde VIA-gebruik: van 37% in 2011 naar 51% in 2012 (tabel 1). In het feitelijke gedrag zien we een zelfde stijgende lijn: van 34% in 2010 naar 56% in 2013 (tabel 2).

Tabel 1 – Gegevens uit het campagne-effectonderzoek

	2007 (IB2006)	**2008 (IB2007)**	**2009 (IB2008)**	**2010 (IB2009)**	**2011 (IB2010)**	**2012 (IB2011)**	**2013 (IB2012)**
Zelf gerapporteerd gedrag 'voor 1 april aangifte doen' (nameting)	79%	79%	80%	83%	86%	88%	-
Verschil tussen intentie (voormeting) en gedrag (nameting)	11%	13%	10%	6%	4%	4%	-
Zelf gerapporteerd gebruik van de VIA (nameting)	-	-	-	-	37%	51%	-

Vanaf 2009 is communicatief flink ingezet op het bevorderen van digitaal aangeven, sinds 2011 in samenhang met maatregelen om het aangeven op papier terug te dringen. Het aantal papieren aangiften loopt in deze periode zeer sterk terug van 1.450.000 in 2008 naar 250.000 in 2013.

Tabel 2 – Gegevens van de Belastingdienst over (tijdige) aangiften en het gebruik van de digitale aangifte en de VIA

	2007 (IB2006)	**2008 (IB2007)**	**2009 (IB2008)**	**2010 (IB2009)**	**2011 (IB2010)**	**2012 (IB2011)**	**2013 (IB2012)**
Aantal uitnodigingen tot het doen van aangifte	9.370.000 (100%)	8.750.000 (100%)	8.320.000 (100%)	8.170.000 (100%)	8.120.000 (100%)	7.810.000 (100%)	7.620.000 (100%)
Aantal voor 1 april ontvangen aangiften[1]	6.400.000 (68%)	6.820.000 (78%)	6.720.000 (81%)	6.980.000 (85%)	7.810.000 (96%)	7.960.000 (102%)	7.940.000 (104%)
Aantal digitale aangiftes (% ten opzichte van ontvangen aangiften)	-	-	6.600.000 (98%)	6.850.000 (98%)	7.690.000 (98%)	7.700.000 (97%)	7.690.000 (97%)
Aantal VIA-downloads (% ten opzichte van ontvangen aangiften)	Nog geen VIA	Nog geen VIA	Nog geen VIA	2.400.000 (34%)	3.200.000 (41%)	3.520.000 (44%)	4.480.000 (56%)
Totaal aantal papieren aangiften[2]	-	1.450.000	1.270.000	1.050.00	630.000	265.000	250.000

Conclusie

We zien een duidelijke positieve trend in zowel het zelf gerapporteerd aangiftegedrag uit het campagne-effectonderzoek, als uit de gegevens van de Belastingdienst. De campagne levert met zijn consequente focus op 1 april en de VIA daaraan een bijdrage. Verder is het belangrijk om te constateren dat communicatie en andere beleidsinstrumenten voor dit onderwerp consistent samenhangen.

---

[1] Jaarlijks wordt het aantal uitnodigingen tot het doen van aangifte lager, maar het aantal spontane aangiften is hoog: 3,5 à 4 miljoen. Die hoeven doorgaans niet voor 1 april aangifte te doen en zijn daarom voor een groot deel nog niet in de cijfers tot 1 april verwerkt. Door het hoge aantal spontane aangiften tellen de percentages 'vóór 1 april ontvangen' en 'vóór 1 april ontvangen & uitstel' meestal op tot boven de 100% ten opzichte van het aantal uitnodigingen tot het doen van aangifte.

[2] Van de papieren aangiften zijn alleen de totalen bekend over alle jaren tot dit moment (5 april 2013)

2. Casebeschrijving 'Bob'

Dienst Publiek en Communicatie

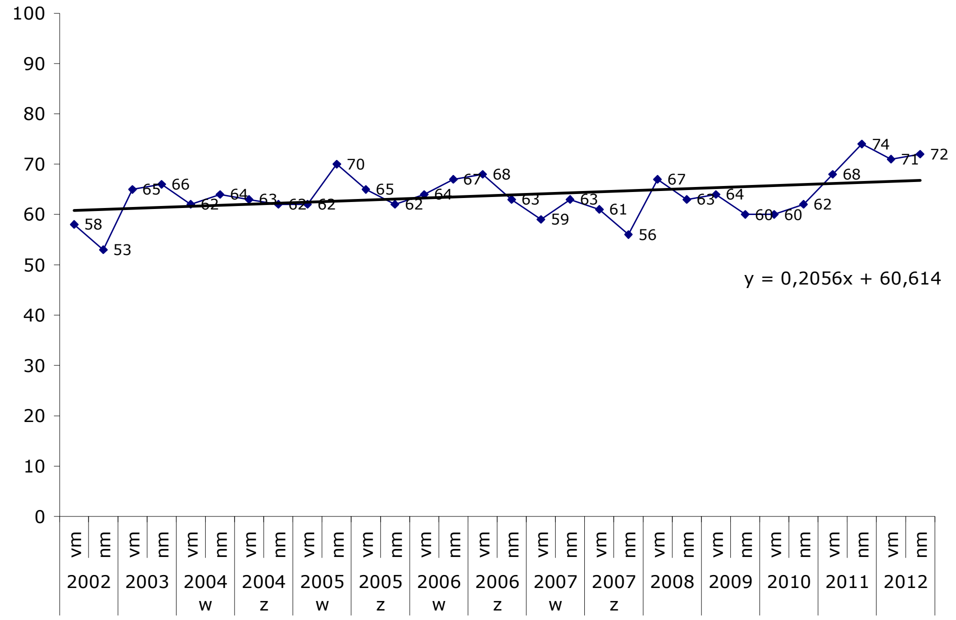
Datum
27 juni 2013

Onze referentie
3700285

Doel en context van de campagne
Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) wil het aantal bestuurders van motorvoertuigen dat rijdt onder invloed van alcohol verminderen. In de 'Bob'-campagne wordt gestimuleerd om op tijd afspraken te maken over wie er drinkt en wie er nuchter terugrijdt. Eind 2001 is de campagne gestart en sindsdien is de campagne elk jaar gevoerd. Daarbij ligt de focus de laatste jaren op het aanhouden van de 'nullijn' (nota bene de campagne hanteert daarbij eigenlijk een strengere norm dan de wet voorschrijft). Wanneer iemand één glas alcohol drinkt wordt het namelijk al lastiger om een tweede glas alcohol te weerstaan. De campagne benadrukt de sociale norm dat het heel gewoon is dat je als Bob niks drinkt. Naast de massamediale campagne worden er andere instrumenten voor gedragsbeïnvloeding ingezet, zoals handhaving door de politie en persoonlijke publieksbenadering door onder andere Veilig Verkeer Nederland in de horeca, in sportkantines en op andere locaties waar alcohol wordt geschonken**.**

Langetermijn ontwikkelingen
Sinds het begin van de campagne in 2001 is men positief over het maken van afspraken op de 'Bob'-manier. De campagne streeft naar een behoud van het percentage mensen dat vindt dat een 'echte' Bob helemaal geen alcohol drinkt. Rond de 90% van de mensen is het hier de afgelopen jaren mee eens (vanaf 2007). Dit percentage ligt op een stabiel hoog niveau. Daarnaast wordt sinds 2002 gevraagd of men vindt dat een Bob niets, matig of zelf mag weten hoeveel hij drinkt. In figuur 1 is te zien dat het percentage dat vindt dat de Bob niets mag drinken op de lange termijn licht stijgt. Vanaf 2009 wanneer de campagne focust op de nullijn (100% Bob 0% op) is een duidelijke stijging te zien.

Figuur 1 - Percentage dat vindt dat de Bob niets mag drinken



De Bobcampagne stimuleert mensen om afspraken te maken. Het percentage mensen dat aangeeft afspraken te maken wie er terugrijdt ligt de laatste jaren stabiel rond de 80%. Daarnaast is er op de lange termijn een positieve trend zichtbaar in het percentage dat aangeeft nooit alcohol te drinken als men nog moet rijden. Dit is heel geleidelijk gestegen van 72% tot 80% in 2012.

Ten behoeve van het periodieke onderzoek naar het rijden onder invloed van alcohol in Nederland worden in samenwerking met de politie alcoholcontroles uitgevoerd, verdeeld over de 25 Nederlandse politieregio's. De aselecte steekproef per meting bestaat uit minimaal 20.000 gecontroleerde automobilisten die in de weekendnachten tussen 22.00 en 4.00 uur aan het verkeer deelnemen. In tabel 3 staat het percentage gecontroleerde automobilisten in de weekendnachten naar promillage weergegeven. Sinds de introductie van de Bob-campagne in 2002 is een trendmatige daling te zien van het percentage overtreders van 4,1 % naar 2,4%. Het aandeel bestuurders met een promillage van minder dan 0,2 neemt ondertussen toe (in 2002 91,1 procent, in 2011 93,6 procent).Bestuurders met een promillage onder 0,2 promille zijn nuchter of hebben maximaal 1 glas alcohol gedronken.

Tabel 3 - Ontwikkeling bestuurders naar promillage 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011
minder dan 0,2‰	91,1	91,7	92,2	92,8	92,6	92,9	93,2	93,8	93,6
0,2 tot 0,49‰	4,8	4,6	4,5	4,4	4,4	4,0	3,9	3,8	4,0
0,5 tot 0,79‰	2,3	2,1	1,8	1,4	1,6	1,6	1,4	1,2	1,3
0,8 tot 1,29‰	1,3	1,2	1,0	0,8	1,1	1,1	1,0	0,8	0,8
1,3‰ of meer	0,5	0,5	0,6	0,6	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3
Overtreders	4,1	3,7	3,4	2,8	3,0	3,0	2,9	2,4	2,4

Bron: IenM 'Rijden onder invloed in Nederland 2002-2011' December 2012.

Tijdens de alcoholcontroles zijn de leeftijd en het geslacht van elke gecontroleerde bestuurder vastgesteld. Door de jaren heen is zo'n tweederde van de gecontroleerde bestuurders man. Het percentage mannelijke overtreders is sinds 2002 gedaald onder alle leeftijdsgroepen (zie tabel 4). Met name bij de risicogroep mannen 18-24 jaar (beginnende bestuurders) is sinds 2002 een sterke daling van het aandeel overtreders gerealiseerd.

Tabel 4 – Overtreders in procenten naar geslacht (man) en leeftijd

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Mannen									
18 tot 24 jaar	3,8	3,1	2,7	2,4	2,6	2,8	2,8	2,6	2,1
25 tot 34 jaar	5,0	5,0	4,9	4,0	4,1	3,7	3,7	2,9	2,8
35 tot 49 jaar	5,8	5,2	5,0	3,7	3,9	4,5	4,0	3,6	3,4
50 jaar en ouder	4,3	4,1	3,4	2,9	3,1	2,9	3,1	2,2	2,4
Totaal	4,8	4,4	4,1	3,3	3,5	3,6	3,4	2,9	2,7

Bron: IenM 'Rijden onder invloed in Nederland 2002-2011' december 2012.

Conclusie
De Bob campagne slaagt erin om het gewenste gedrag alcoholvrij rijden te stimuleren en de positieve houding te handhaven. Sinds de start van de Bob-campagne is een duidelijke toename zichtbaar van het aandeel nuchtere bestuurders (conform de doelstelling van de campagne) en is er sprake van een duidelijke afname van het aandeel limietovertreders.

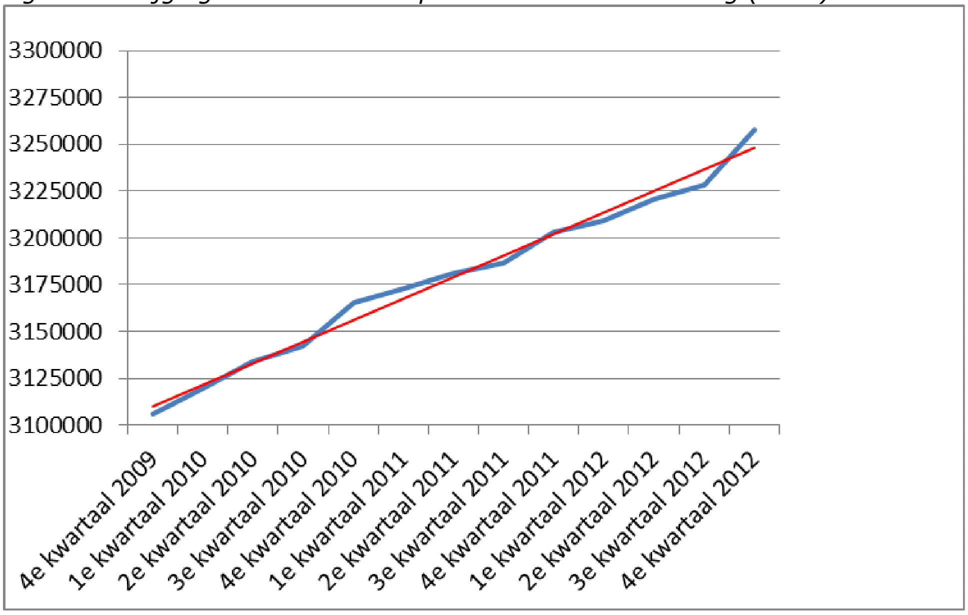
3. Casebeschrijving 'Orgaandonatie'

Doel en context van de campagne
Jaarlijks komen er te weinig donororganen beschikbaar omdat onvoldoende mensen laten weten of zij donor willen zijn. Op 11 juni 2008 heeft de Coördinatiegroep Orgaandonatie het Masterplan Orgaandonatie (een samenwerking van alle betrokken veldpartijen en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) uitgebracht waarin maatregelen staan om het (groeiende) tekort aan donororganen aan te pakken. In september 2009 telde Nederland 3.107.217 geregistreerde donoren (vanaf hier aangeduid als 'Ja's'). Het doel was om zowel het aantal registraties als het aantal 'Ja's' binnen drie jaar te doen stijgen met minimaal 5%. Hiertoe is een donorregistratiesysteem ontwikkeld, waarbij men zijn keuze (ja of nee) vastlegt, of toestemming voor donatie geeft mits zijn of haar nabestaanden instemmen. Naast dit registratiesysteem is communicatie een belangrijk beleidsinstrument om het gewenste gedrag te bevorderen. De communicatie bestaat enerzijds uit voorlichting van de Nederlandse Transplantatiestichting en anderzijds uit de meerjarige publiekscampagne 'Nederland zegt Ja'. Deze campagne richt zich sinds 2009 op het vergroten van het aantal mensen dat een positieve keuze maakt voor orgaandonatie, deze keuze vastlegt in het donorregister en met elkaar praat over orgaandonatie ('Ben jij al donor? Ja of nee'). Het gaat om een campagne waarbij ruimte wordt gecreëerd voor het aanhaken van andere partijen en initiatieven, zodat er een draaggolf ontstaat. De campagne loopt het gehele jaar en kent verschillende piekmomenten waaronder een campagne in maart/april (met focus op donorregistratie via DigiD) en de jaarlijkse Donorweek in oktober.

De campagne richt zich op de doelgroep Nederlanders die zich nog niet hebben geregistreerd in het donorregister. Deels bestaat deze groep uit mensen die welwillend staan tegenover orgaandonatie, maar die de daadwerkelijke registratie voor zich uit schuiven of vergeten uit te voeren. Een ander deel van de niet-geregistreerden heeft diepgaande twijfels over orgaandonatie, zij denken liever niet na over het onderwerp. De campagne richt zich op de eerste groep welwillenden, door hen een zetje in de rug te geven en hen te faciliteren.

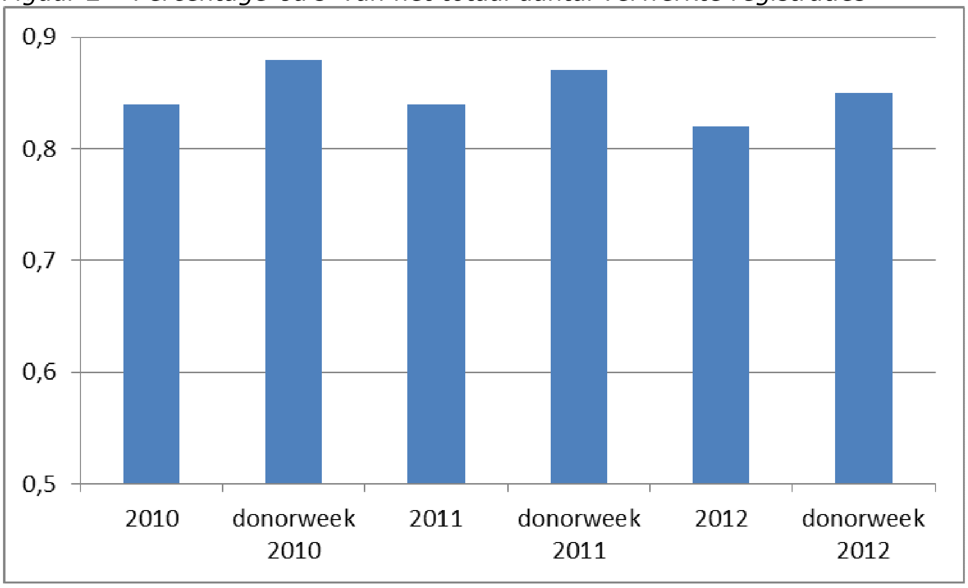
Langetermijn ontwikkelingen
Het streefcijfer (+5% in 3 jaar) van het aantal 'Ja's' wordt gehaald (zie figuur 1). Ook het streefcijfer (+5% in drie jaar) voor het totaal aantal registraties is behaald (van 5.417.645 naar 5.701.410 per 31 maart 2013).

Figuur 1: Stijging aantal Ja's ten opzichte van de doelstelling (+5%)



De registratiecijfers in het donorregister laten bovendien vanaf 2010 jaarlijks een extra stijging zien van het aantal Ja's tijdens de campagneperiode (de Donorweek in oktober). Dit is op te maken uit de pieken in figuur 1, maar ook weergegeven als % Ja's van het totaal aantal verwerkt registraties in figuur 2In 2012 is er bijvoorbeeld tussen week 42 en week 45 een toename van circa 40.000 registraties.

Figuur 2 – Percentage 'Ja's' van het totaal aantal verwerkte registraties

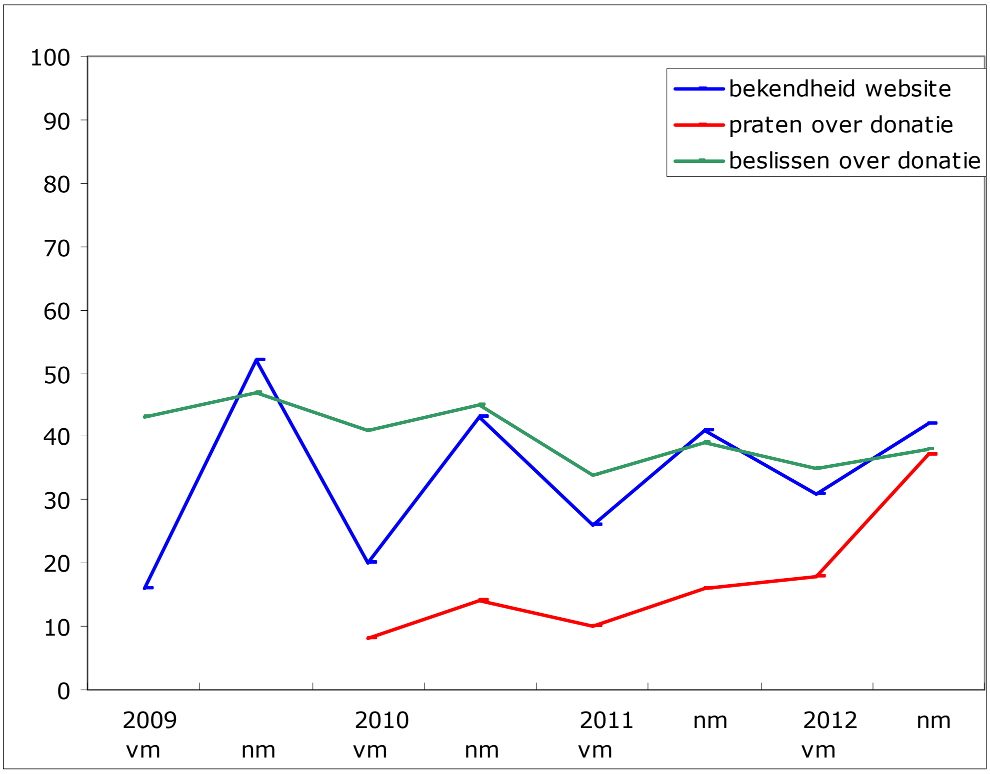


Uit het campagne effectonderzoek blijkt dat het aantal niet-geregistreerden dat aangeeft voor zichzelf een beslissing te hebben genomen of zij donor willen zijn door de jaren heen redelijk stabiel blijft op circa 40%. De campagne lijkt geen

invloed uit te oefenen op dit aandeel. Anderzijds slaagt de campagne er door de jaren heen in om een aanzienlijke stijging te bewerkstelligen in het aantal niet-geregistreerden dat over orgaandonatie praat.
Een voorwaarde voor registratie in het donorregister is kennis van de website 'jaofnee.nl'. De campagne heeft telkens een groot, maar kortdurend positief effect op de bekendheid van de niet-geregistreerden met deze website (een stijging van 10% tot 20% over de jaren dat de campagne wordt gevoerd), wat op de lange termijn een stijgende lijn teweegbrengt.

De webstatistieken laten bovendien zien dat deze kortdurende impuls richting de website helpt bij het online zoeken naar informatie over orgaandonatie of – registratie: in Google is na de zoektermen 'donor' of 'donorregistratie' de term 'ja of nee' de meest gebruikte zoekterm, wat aantoont dat de campagne hier een rol in speelt.

Figuur 3– Gegevens uit het campagne-effectonderzoek



Conclusie
Hoewel registratie als donor niet wordt beloond, er geen sanctie staat op het niet registreren en de doelgroep ook drempels ervaart om zich te registreren, zien we in de periode 2009-2012 de gewenste stijging van 5% van het aantal registraties in het donorregister. Ook het aantal 'Ja's' binnen die registraties stijgt met 5%. We zien deze stijging met name rond de campagne (Donorweek in oktober). We mogen dan ook aannemen dat de campagne hieraan succesvol heeft bijgedragen. Ook slaagt de campagne er door de jaren heen in om een aanzienlijke stijging te bewerkstelligen in het aantal niet-geregistreerden dat over orgaandonatie praat.